

PERSPECTIVAS DE INVESTIGACIÓN



¿Qué determina el grado de institucionalización de un poder legislativo?



La institucionalización del poder legislativo mejora la calidad de las leyes y las políticas públicas.



El sistema presidencial, el sistema electoral de representación proporcional y la fragmentación del poder legislativo disminuyen la probabilidad de que el legislativo se institucionalice, mientras que la antigüedad de una democracia aumenta esta probabilidad.



El proceso por el cual se alcanza la institucionalización es complejo y requiere inversiones continuas a lo largo del tiempo.

CONTEXTO

El poder legislativo juega un rol esencial en el desarrollo de las políticas públicas. Los legisladores deberían representar las necesidades y los deseos de los ciudadanos en la elaboración de políticas, y para identificar problemas y las leyes para abordarlos. Asimismo, deben supervisar la implementación de políticas mediante el monitoreo, la revisión y la investigación de las actividades del gobierno. Los poderes legislativos institucionalizados promueven un proceso de toma de decisiones que mejora la calidad de las políticas públicas y, por lo tanto, aumenta el nivel de desarrollo de los países. Dado que la institucionalización es el resultado de inversiones continuas en el tiempo, el proceso de institucionalización se ve afectado por las creencias de cada uno de los actores que participan en este proceso sobre las acciones actuales y potenciales de otros actores. A su vez, esas creencias se ven afectadas por los incentivos que surgen de los diferentes sistemas políticos y estructuras gubernamentales.

PROYECTO

La institucionalización del congreso depende de las inversiones de múltiples actores. Los ciudadanos deberían ver el congreso como el escenario donde están representados sus intereses y donde se toman decisiones. Los políticos deberían pensar en el congreso como el lugar para promover sus carreras políticas y conseguir que sus políticas preferidas den frutos. Los presidentes deberían respetar su independencia y autoridad en ciertos ámbitos de las políticas. Si los actores clave tienen esas creencias, se emprenderán las inversiones adecuadas en la institución del congreso, incluyendo las inversiones en conocimiento para el desarrollo de las políticas. Basándose en este análisis, se construye un índice de la institucionalización de un poder legislativo sobre la base de ocho variables en tres ámbitos: i) características de los legisladores; ii) estructura institucional del poder legislativo; y iii) cómo ven el poder legislativo las élites y el público en general. Según este índice, América Latina y el Caribe tiene un nivel bajo de institucionalización. Los datos disponibles son analizados para explicar los efectos y determinantes del índice. Algunas de las variables institucionales mencionadas más arriba se incluyen, al igual que las variables que abarcan la historia, la estructura política y las características económicas de los países.

RESULTADOS

Un primer resultado del análisis empírico es que los congresos institucionalizados producen mejores políticas públicas. Las políticas son más estables, más adaptables y eficientes y más coordinadas. Además, los países con niveles más altos de institucionalización del congreso tienen, entre otras cosas, mayores inversiones en infraestructuras, más crédito, mayor acceso y mayor competitividad en el sector privado. Estas políticas más adecuadas se traducen en un aumento del PIB y en mejores resultados en el índice de desarrollo humano.

Habiendo establecido que la institucionalización del congreso importa, el análisis se vuelca sobre qué determina el grado de institucionalización en diferentes países. Los resultados señalan que cuanto mayor sea la antigüedad de una democracia de un país, mayor será la probabilidad de un legislativo institucionalizado. Esto apoya el argumento según el cual la ausencia de interrupciones democráticas amplía los horizontes temporales de los legisladores y actores políticos. Además, los países con sistemas presidenciales tienden a tener poderes legislativos que están menos institucionalizados que los sistemas parlamentarios. La representación proporcional tiene un efecto negativo consistente y robusto en los niveles de institucionalización del poder legislativo. De la misma manera, un poder legislativo más representativo y fragmentado se asocia con parlamentos menos institucionalizados, como en el caso del bicameralismo. El federalismo parece no tener ningún efecto en la institucionalización.

En los modelos con efectos fijos por regiones, la antigüedad de una democracia y si su sistema es presidencial o no pierden relevancia. Esto refleja el hecho de que los tipos de regímenes y la historia democrática están desigualmente distribuidos en diferentes regiones. Además, una interpretación final de estos resultados no es posible con los datos disponibles. Por un lado, puede ser que la distribución de los sistemas presidenciales y parlamentarios no esté relacionada con las amenazas subyacentes para la institucionalización. Por otro, puede ser que ciertas características de la población propicien que los países seleccionen sistemas presidenciales que optan por no invertir en el poder legislativo.

IMPLICACIONES PARA LAS POLÍTICAS

El proceso mediante el cual se institucionaliza un poder legislativo es complejo y varía de un país a otro. La senda que lleva a la institucionalización del congreso de Estados Unidos puede ser muy diferente de la senda para un país de América Latina como Chile, por ejemplo. Aunque hay diferencias, hay ciertos determinantes que parecen ser comunes. Por un lado, la probabilidad de institucionalizar un poder legislativo aumenta cuando las reglas políticas son tales que el poder formal está distribuido más ampliamente, cuando hay menos actores, cuando no hay actores con una capacidad especial para actuar fuera del poder legislativo y cuando la economía es más rica. Por otro lado, la democracia no interrumpida y sostenida a lo largo del tiempo parece favorecer la institucionalización.

Por consiguiente, las políticas públicas deberían procurar crear las condiciones para aumentar el interés de los legisladores en invertir en sus capacidades y en las del poder legislativo. La inversión necesaria para hacer del congreso el lugar para promover las carreras políticas también es fundamental. Aceptar y mantener la independencia del congreso es un punto de partida. Las reglas del poder legislativo también importan y deberían tenerse en cuenta durante los debates de las políticas públicas. El rol de los comités o comisiones, cuántas hay, cómo acceden a ellas las personas, etc., son consideraciones pertinentes. Un número menor de comités y más poderosos donde el acceso se basa en la antigüedad y en los conocimientos crea incentivos para inversiones y mandatos más largos que cuando los comités son irrelevantes. Por último, invertir en personal de apoyo y en organizaciones independientes del congreso, como una oficina presupuestaria independiente, podría contribuir a que el poder legislativo fuera más institucionalizado.

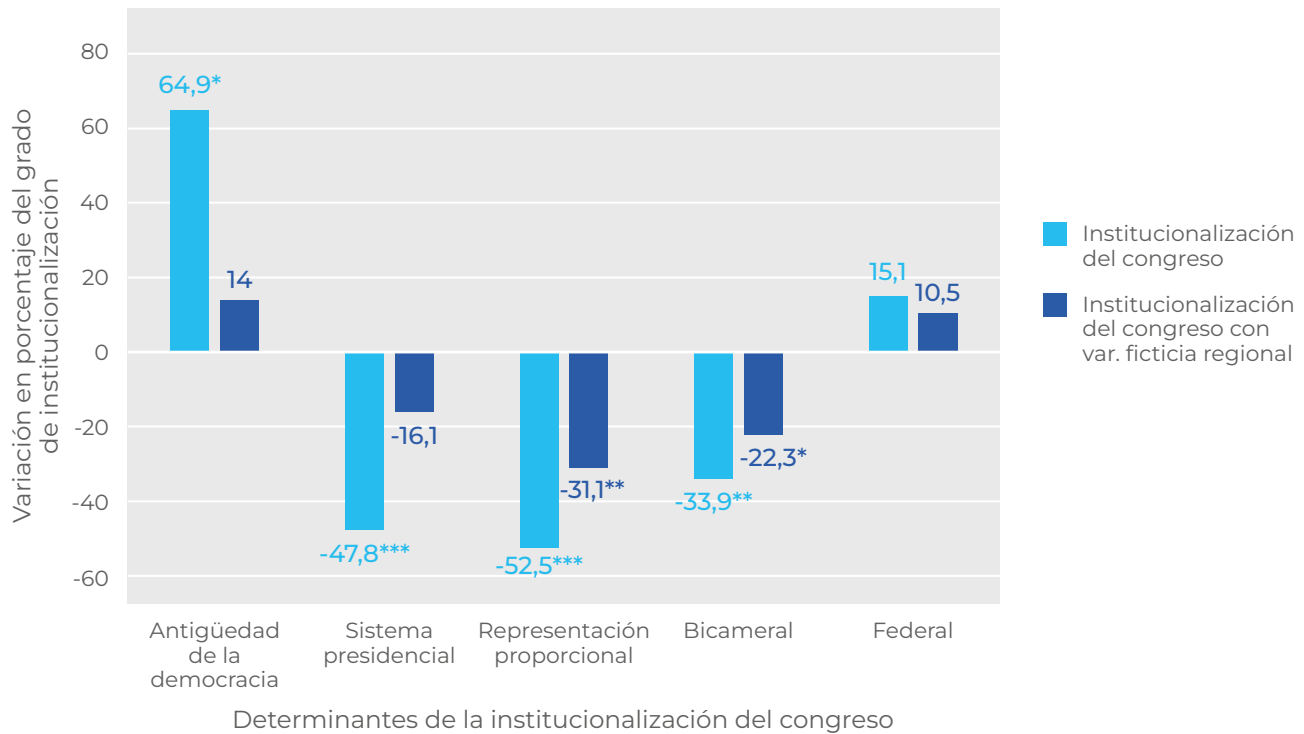
Concepto clave



INSTITUCIONALIZACIÓN

El proceso por el cual una institución/organización adquiere valor y estabilidad mediante inversiones realizadas por diferentes actores a lo largo del tiempo, de modo que las capacidades aumentan debido a una mayor estructura y formalización de algunas prácticas.

Gráfico 1. Determinantes de la institucionalización del congreso



Nota: * p<0.10, ** p<0.05, *** p<0.01.



ESTUDIO COMPLETO

[Palanza, Valeria, Carlos Scartascini, y Mariano Tommasi. 2016. "Congressional Institutionalization: A Cross-National Comparison." *Legislative Studies Quarterly* 41 \(1\): 7-34.](#)

DEPARTAMENTO DE INVESTIGACIÓN Y ECONOMISTA JEFE

El Departamento de Investigación y Economista Jefe es un generador de ideas innovadoras que apoyan la agenda de políticas estratégicas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y sus países miembros con el fin de lograr un desarrollo económico sostenible y equitativo de la región. Para maximizar el impacto de su investigación, el Departamento de Investigación lleva a cabo actividades que sirven de insumos a otros departamentos del Banco, los gobiernos, la comunidad académica y la sociedad civil en la región.

Autores: Valeria Palanza, Carlos Scartascini y Mariano Tommasi.

Copyright © 2023 Banco Interamericano de Desarrollo. Esta obra se encuentra sujeta a una licencia Creative Commons IGO 3.0 Reconocimiento-NoComercial-SinObrasDerivadas (CC-IGO 3.0 BY-NC-ND) (<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/igo/legalcode>) y puede ser reproducida para cualquier uso no-comercial otorgando el reconocimiento respectivo al BID. No se permiten obras derivadas.

Cualquier disputa relacionada con el uso de las obras del BID que no pueda resolverse amistosamente se someterá a arbitraje de conformidad con las reglas de la CNUDMI (UNCITRAL). El uso del nombre del BID para cualquier fin distinto al reconocimiento respectivo y el uso del logotipo del BID, no están autorizados por esta licencia CC-IGO y requieren de un acuerdo de licencia adicional.

Note que el enlace URL incluye términos y condiciones adicionales de esta licencia.

Las opiniones expresadas en esta publicación son de los autores y no necesariamente reflejan el punto de vista del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representa.

